ECLI:NL:RBGEL:2023:2673

Instantie	Rechtbank Gelderland
Datum uitspraak	10-05-2023
Datum publicatie	11-05-2023
Zaaknummer	22/1154
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	De rechtbank is van oordeel dat het weigeringsbesluit voor het zonnepark onvoldoende gemotiveerd is zowel met betrekking tot de aantasting van de bodem en het effect daarvan op het grondwater, als op het gebied van participatie en draagvlak. De rechtbank vernietigt daarom het besluit. Door het college moet een nieuw besluit worden genomen, waarbij ook de gemeenteraad opnieuw moet beoordelen of hij een verklaring van geen bedenkingen wil verlenen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2023/16 met annotatie van Redactie

Uitspraak

RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 22/1154

uitspraak van de enkelvoudige kamer van

in de zaak tussen

[eiseres] , uit [woonplaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. J.J. Molenaar en mr. J.P.H. de Bruijn),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Druten

(gemachtigde: mr. J.G. Bos).

Als derde-partijen nemen aan de zaak deel: **[belanghebbende]**, **[belanghebbende]**, **en [belanghebbende]**, allen uit [woonplaats] , derde-partijen

(gemachtigde: mr. S.T. Bosch).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen het besluit van 19 januari 2022 waarin de omgevingsvergunning voor het zonnepark [naam] is geweigerd.

1.1. De rechtbank heeft het beroep op 21 maart 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiseres, de gemachtigden van eiseres, de gemachtigde van het college, derde-partijen en mr. A. Onbelet voor de gemachtigde van derde-partijen.

Beoordeling door de rechtbank

2. De rechtbank beoordeelt de weigering van de omgevingsvergunning voor het zonnepark [naam] . Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

3. De rechtbank acht het beroep gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

3.1. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

<u>Wat is de achtergrond?</u>

4. Het college heeft geweigerd om aan eiseres een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van een zonnepark omdat de gemeenteraad heeft geweigerd een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) te verlenen voor het project.

4.1. Op 19 mei 2021 heeft eiseres een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen1, uitvoeren van een werk2 en gebruik in strijd met het bestemmingsplan.3 Voor het realiseren van een zonnepark op het perceel plaatselijk bekend [locatie] ongenummerd te [woonplaats] .4 Het project heeft een oppervlakte van ongeveer 10,4 hectare groot. Het zonnepark zelf wordt zon 8 hectare groot.

4.2. Het perceel is bestemd als Agrarisch met de gebiedsaanduiding milieuzone grondwaterbeschermingsgebied en overige zone-landschapstype waalkommen in het bestemmingsplan Buitengebied Druten vastgesteld op 24 maart 2016 en herzien in 2018. Het gebruik voor een zonnepark is in strijd met dit bestemmingsplan. Omdat alleen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning kan worden verleend is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Daarnaast is een vvgb van de gemeenteraad vereist.

4.3.

De gemeenteraad heeft op 20 februari 2020 de Visie op zonne-energie Druten Wijchen vastgesteld. Dit is een beleidsvisie over grootschalige zonneparken. De beleidsvisie is leidend voor de beoordeling van de vergunningaanvragen. Daarbij hanteert de gemeente een positieve grondhouding, zonneparken zijn mogelijk mits voldaan wordt aan de voorwaarden zoals geformuleerd in het uitnodigingskader op hoofdlijnen.

4.4. De gemeenteraad heeft op 23 juni 2021 in de raadsvergadering besloten om de ontwerp-vvgb te weigeren. In deze motivering staat dat de vvgb wordt geweigerd, omdat:

- De omwonenden onvoldoende en te laat betrokken zijn bij het project door de initiatiefnemer
- Er in de omgeving onvoldoende draagvlak is voor een zonnepark;
- Er teveel onduidelijkheden zijn over de gevolgen van de zonnepanelen in het grondwaterbeschermingsgebied en hierbij vervuiling van grondwater op lange termijn niet volledig kan worden uitgesloten;
- Er onderzoeken zijn waaruit blijkt dat het grondwater vervuild kan raken door zonnepanelen. Zo blijkt uit Duits onderzoek dat de zonnepanelen als gevolg van regen giftige en zware metalen kunnen uitspoelen in de grond en dit kan bodemverontreiniging veroorzaken. Op de beoogde locatie waar zich landbouwgrond bevindt en een drinkwaterwingebied is gelegen, is dat onwenselijk;
- Bovendien de opstelling en plaatsing van de grondgebonden panelen de grond en het bodemleven kan aantasten.

4.5. Gelet daarop heeft het college een ontwerpbesluit weigering omgevingsvergunning ter inzage gelegd. Daarop zijn vier zienswijzen ingediend: door eiseres, de eigenaar van de percelen en de derde-partijen.

4.6. De gemeenteraad heeft op 15 december 2021 zijn beslissing om geen vvgb te verlenen bekendgemaakt en heeft ingestemd met de beantwoording van de ontvangen zienswijzen zoals deze is opgenomen in de zienswijze nota.

4.7. Het college heeft vanwege de door de gemeenteraad geweigerde vvgb vervolgens op grond van artikel 2.20a van de Wabo geweigerd de omgevingsvergunning te verlenen, bij besluit van 19 januari 2022.

Crisis- en herstelwet

5. Omdat het voorliggende project ziet op de aanleg van een productie-installatie ten behoeve van hernieuwbare elektriciteit door zonne-energie, is de Crisis- en herstelwet van toepassing.5

Is het project in strijd met een goede ruimtelijke ordening?

6. De rechtbank ziet zich voor de vraag gesteld of de raad de vvgb in redelijkheid heeft kunnen weigeren. In dat kader is op grond van artikel 6:5, tweede lid, van het Bor bepalend of de verklaring is geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

De rechtbank zal hierna op de volgende aspecten ingaan: het voorzorgsbeginsel, de aantasting van het bodemleven, de betrokkenheid van de omwonenden, het draagvlak voor het zonnepark en het vertrouwensbeginsel.

Het voorzorgsbeginsel

7. Volgens het college is er sprake van strijd met de goede ruimtelijke ordening omdat er sprake is van risicos en onduidelijkheden voor de volksgezondheid. Het college heeft dan de beleidsvrijheid om vanwege mogelijke gezondheidsrisicos van een activiteit uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten. Daarbij verwijst het college naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 23 februari 2022.6 Het college heeft ter onderbouwing verwezen naar vier publicaties, waaruit zou blijken dat een zonnepark in het grondwaterbeschermingsgebied risicos met zich mee brengt. Het college licht toe dat het toetsingskader van de gemeenteraad is om

primair te toetsen aan de beleidsregels en het bestemmingsplan en subsidiair aan het voorzorgsbeginsel.

7.1. Het college geeft aan dat het zonnepark gedeeltelijk in zone 5 (nee, tenzij) en zone 4 (ja, mits) ligt zoals genoemd in de Visie op zonne-energie en dat het college daarom gelet op het bestaan van mogelijke risicos voor de grondwaterwinning, de vergunning mocht weigeren. Daarbij kan het voorzorgsbeginsel worden betrokken omdat het college de ruimte heeft om vanwege mogelijke gezondheidsrisicos van een activiteit, uit voorzorg die activiteit planologisch niet toe te laten. De kwaliteit van het drinkwater betreft de gezondheid, zodat ook om die reden de omgevingsvergunning geweigerd mocht worden.

7.2. In de uitspraak van 23 februari 2022 heeft de Afdeling een algemeen kader voor toepassing van het voorzorgsbeginsel geschetst. De Afdeling geeft aan dat het afhangt van het toetsingskader of het bevoegd gezag uit voorzorg mag weigeren om een omgevingsvergunning te verlenen. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan ziet de Afdeling ruimte voor toepassing van het voorzorgsbeginsel. Het bevoegd gezag heeft bij een dergelijke beslissing immers ruimte om een omgevingsvergunning met een deugdelijke motivering te weigeren.

7.3. Ter onderbouwing van de risicos die aan het zonnepark op deze locatie kleven, heeft het college vier publicaties genoemd. De eerste publicatie is uit 2017 waarin vijf bodemdeskundigen individueel de effecten van zonneparken op elf verschillende bodem ecosysteemdiensten hebben geschat met behulp van impactscores op een relatieve schaal.7 In dit artikel is niets geschreven over de mogelijke effecten van een zonnepark op de kwaliteit van grondwater.

De tweede publicatie uit 2019 geeft een inventarisatie van de bestaande (inter)nationale kennis en inzicht in de effecten van zonnepanelen/-parken op natuur, landschap, bodem en landbouwsector.8 Inmiddels is er ook een meer recente publicatie uit 2021 waarin wordt geschreven over de mogelijke impact van zonneparken op bodem en grondwater.9 Dit is een vervolg op de publicatie uit 2017. Verschillende factoren worden van belang geacht voor de mate waarin bodemfuncties worden beïnvloed, zoals het voormalige grondgebruik, de opstelling van het zonnepark en het beheer van het zonnepark. In het artikel wordt ingegaan op de aspecten van zonneparken die mogelijke oorzaak zijn voor de voorspelde impact. Het is een conceptueel model waarbij mogelijke effecten zijn benoemd. Er wordt een ruwe inventarisatie gemaakt van 17 aspecten. Één van die aspecten is de uitloging en emissie van chemische stoffen in de panelen. Daarin staat genoemd: *Onderzoek lijkt echter aan te geven dat deze stoffen ook bij normaal gebruik uit de panelen kunnen komen, vooral bij de z.g. amorfe of dunne-film panelen. De concentraties zijn echter laag en overschrijden de risicodrempels niet.* Ook van belang is punt 10 afnemend reinigend vermogen van het bodem en grondwatersysteem waarin staat: *Het reinigende vermogen van bodem en grondwatersysteem is een belangrijke eigenschap voor de kwaliteit van de leefomgeving, voor de beregening van gewassen en voor productie van drinkwater. Het reinigend vermogen bij zonneparken zal aangetast zijn als gevolg van de lagere biomassa (schimmels en bacteriën) en kortere verblijftijden van water en opgeloste stoffen*. De conclusie van het artikel is dat het nog niet duidelijk is welke kenmerken in de set van 17 van betekenis zijn, omdat resultaten onderzoek aan het bodem- en grondwatersysteem vrijwel ontbreken.

Tot slot heeft het college een artikel uit Duitsland overgelegd. Dit artikel gaat over het wegspoelen van stoffen uit fragmenten van panelen.10 Dit ziet op de recycling van panelen of op panelen die gefragmenteerd zijn.

7.4. De rechtbank overweegt dat de raad in de ontwerp-vvgb en de zienswijzennota ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat het reinigend vermogen van de bodem zal afnemen wat een negatief effect zal hebben op het grondwater, waardoor de omgevingsvergunning uit voorzorg moet worden geweigerd. Uit de hiervoor genoemde artikelen blijkt namelijk vooral dat de effecten van zonneparken op de bodemkwaliteit en het grondwater nog grotendeels onbekend zijn. Het college heeft verder geen ander onderzoek verricht waaruit blijkt dat het zonnepark leidt tot negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. Dat in het kader van de ruimtelijke ordening mogelijk lagere eisen aan het toepassen van het voorzorgsbeginsel worden gesteld, ontslaat het college er niet van dat ze alleen

met een deugdelijke motivering mag weigeren. Met de artikelen die het college nu bij de beoordeling heeft betrokken is daar niet aan voldaan, het college heeft haar besluit niet deugdelijk gemotiveerd.

7.5. Daarnaast wordt in het Duitse artikel uitgegaan van een ander, ouder type panelen waar het risico bestaat op het uitlogen van lood en cadmium. Volgens eiseres bevatten de door hun te plaatsen zonnepanelen geen cadmium. Ook is het uitgesloten dat er lood in het grondwater terechtkomt doordat er maar weinig lood in de panelen zit, door de omhulzing en het onderhouds-en monitoringsplan dat eiseres toepast. Door het college is dit niet weersproken en is onvoldoende gemotiveerd dat dit risico ook voor de zonnepanelen van eiseres bestaat. Gelet hierop heeft het college niet deugdelijk onderzocht en gemotiveerd waarom de door eiseres gevraagd omgevingsvergunning geweigerd moet worden in het belang van bescherming van de gezondheid.

Bodemkwaliteit

8. De omgevingsvergunning is ook geweigerd omdat de opstelling en plaatsing van de grondgebonden panelen de grond en het bodemleven kan aantasten. Dit is gebaseerd op de hiervoor besproken artikelen. Het college heeft de weigeringsgrond toegelicht dat het zonnepark inbreuk maakt op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening11, en op de instandhouding, herstel en ontwikkeling van rendabel landbouwgebied.12

8.1. Eiseres voert aan dat een zonnepark geen bodemgevoelige functie is en er geen sprake is van een aantasting van de grond en het bodemleven. Daarnaast zijn voor andere zonneparken die op landbouwgrond liggen wel vergunningen verleend, terwijl op deze zonneparken ook artikel 35.1.1. onder c van de planregels van toepassing is. Voor die zonneparken is niet geoordeeld dat ze een inbreuk maken.

8.2. Het college stelt dat, omdat er sprake is van een oost-west opstelling van de panelen, dat er daardoor een negatief effect optreed voor de bodem. Daarvoor verwijst het college naar de hiervoor besproken publicaties.

8.3. Uit de publicaties waarnaar het college verwijst blijkt niet dat zonneparken voor wat betreft de biodiversiteit en bodemkwaliteit altijd een negatief effect op het milieu hebben. Dit hangt onder meer af van de inrichting van het zonnepark en hoe ver de zonnepanelen uit elkaar worden geplaatst. Volgens het artikel van Kok uit 2017 kan onder omstandigheden een juiste ecologische inrichting van een zonnepark juist een positief effect hebben op de bodemkwaliteit. Uit de inrichtingstekening en de landschappelijke inpassing volgt dat de ecologische waarden worden versterkt door mantel-en zoomvegetatie te planten tegen de bestaande beplating aan de zuidzijde en door struweel hier en daar rondom het plangebied te planten. Ook zal een brede strook kruidenrijk grasland langs alle randen en onder/tussen de zonnetafels worden ingezaaid. Om te zorgen dat de kwaliteit van de bodem niet achteruit gaat is als ontwerp opgenomen dat de onderconstructies (tafels) op voldoende afstand worden geplaatst zodat zonlicht en regenwater de bodem kan bereiken en de onder begroeiing een kans krijgt.

8.4. De rechtbank is van oordeel dat het college, gelet op wat hiervoor is opgenomen, onvoldoende gemotiveerd heeft waarom het zonnepark in het kader van de goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is.

Participatie

9. Volgens het college heeft eiseres niet voldaan aan het vereiste om omwonenden tijdig te betrekken bij het project. Eiseres heeft niet voldaan aan het participatiebeleid die in de Visie op zonne-energie is opgenomen.13 Onderdeel van de Visie is ook de Routekaart naar een energieneutraal Druten in 2040. Volgens het college is eerst de routekaart vastgesteld, daarna de visie en vervolgens de Leidraad voor zonne-energie gemeente Druten. Deze drie vormen samen het kader voor de besluitvorming over zonneparken. Uitgangspunten over participatie, draagvlak en omgevingsdialoog zijn zowel in de Visie als de Gelderse Tien opgenomen. De Gelderse Tien is als bijlage E opgenomen bij de Routekaart. De

Gelderse Tien is door de provincie Gelderland opgesteld, daarin zijn tien principes opgenomen voor de ontwikkeling van grootschalige duurzame energie uit zon en wind. Het college voert aan dat uit het beleid volgt dat omwonenden ook moeten worden betrokken bij de keuze waar het zonnepark komt. Doordat eiseres al een locatie heeft gekozen, en naar aanleiding van die locatie in gesprek is gegaan met omwonenden heeft zij omwonenden dus onvoldoende betrokken, volgens het college.

9.1. Eiseres voert aan dat zij wel heeft voldaan aan de beoordelingscriteria van de Visie op zonne-energie, zoals ook blijkt uit het rapport Participatieproces Zonnepark [naam] . Daarin staat het participatieplan en de uitvoering daarvan. Eiseres heeft met de drie direct omwonenden diverse gesprekken gevoerd en naar aanleiding van hun toevoegingen ook wijzigingen aangebracht in het plan. Er is een inspraakavond gehouden en met andere partijen gesproken. Daaruit blijkt dat de omwonenden voldoende zijn betrokken. Eiseres merkt op dat de Gelderse Tien niet meer van toepassing is omdat er inmiddels gemeentelijk beleid is vastgesteld. Als het wel van toepassing is dan gaat het om een niet voldragen concept tekst waaruit niet volgt dat men mee moet kunnen praten over waar een zonnepark komt.

9.2. In de leidraad is opgenomen dat er een beoordelingscommissie is, die het initiatiefvoorstel beoordeeld. Zij doen dat op basis van de volgende aspecten:

omgevingsdialoog, landschappelijke analyse en inpassingsontwerp, levenscyclusplan, draagvlak en participatie. In de leidraad is opgenomen dat de initiatiefnemer omwonenden en andere belanghebbenden vroegtijdig bij de planvorming moet betrekken. In het kader van de tenderprocedure zijn over participatie en de omgevingsdialoog de volgende vragen gesteld: *Hoe beoordeelt de commissie als de omgevingsdialoog nog niet heeft plaatsgevonden? Is het indienen van een plan van aanpak hiervoor voldoende? Zo, ja is het mogelijk om het maximaal aantal punten te behalen d.m.v. het formuleren van een uitstekend plan van aanpak? Ook indien andere initiatieven wel een omgevingsdialoog gevoerd hebben*? en *3.2b suggereert dat de omgeving al benaderd moet zijn voordat het initiatiefplan ingediend is. Sluit de gemeente/beoordelingscommissie initiatiefnemers uit die nog geen omgevingsdialoog hebben gevoerd? Hecht de gemeente een grotere waarde aan initiatieven die een dialoog gevoerd hebben boven initiatieven die nog een dialoog moeten voeren en hiervoor hun aanpak presenteren.*

Het antwoord op allebei de vragen is: *Wij begrijpen dat binnen de korte termijn geen volledige omgevingsdialoog kan worden doorlopen. Wij verwachten hier minimaal een procesaanpak en de visie van de initiatiefnemer op de invulling van procesparticipatie. De omgevingsdialoog kan indien nodig in een later stadium verder worden uitgewerkt. Over de voorgestelde aanpak worden nadrukkelijke afspraken gemaakt en naleving ervan wordt getoetst.*

9.3. Eiseres heeft in de tenderprocedure een plan ingediend voor het aanleggen van zonnepark [naam] . Op 14 juli 2020 heeft het college medegedeeld, dat het heeft besloten om het initiatief van eiseres niet te selecteren voor de verdere procedure. Het plan is wel beoordeeld conform de leidraad en heeft daar 37,3 punten gehaald. Op het criterium omgevingsdialoog en het criterium draagvlak & participatie is het plan beoordeeld met zeer goed. In de beoordeling staat bij draagvlak & participatie: *Er wordt gestart met het participatieplan na goedkeuring van het initiatief. Er worden duidelijke keuzes geboden ten aanzien van de financiële participatie. Er heeft nog geen gesprek met Vitaal Druten e.a. plaatsgevonden.* Door de gemeenteraad is op 12 november 2020 de motie aangenomen Laat de zon maar schijnen. In die motie roept de gemeenteraad het college op om nog eens 30 hectare zonneparken te laten realiseren. Op basis van die motie heeft het college op 15 december 2020 besloten om eiseres uit te nodigen om een omgevingsvergunning aan te vragen. Eiseres is daarna begonnen met de omgevingsdialoog, het participatieproces en het aanleveren van de benodigde documenten voor de omgevingsvergunningsaanvraag. Op 14 januari 2021 heeft toen het eerste gesprek met de omwonenden plaatsgevonden blijkt uit het participatieproces Zonnepark [naam] . De uitkomsten van de gesprekken met de omwonenden zijn ook steeds teruggekoppeld aan de gemeente, waarna in overleg met de gemeente het landschappelijk inpassingsplan is aangepast.

9.4.

De rechtbank overweegt dat uit het beleid van de gemeente niet duidelijk blijkt dat de initiatiefnemer van het zonnepark omwonenden moet betrekken bij de vraag waar het zonnepark wordt gerealiseerd. Eiseres heeft een plan ingediend voor de tenderprocedure, uit dat plan bleek al dat de omwonenden niet zijn betrokken bij de vraag waar het park komt. Dit was het college toen dus al bekend. Op basis van dat plan is eiseres daarna door het college uitgenodigd om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Zoals hiervoor beschreven is eiseres na die uitnodiging direct gestart met de omgevingsdialoog en het participatieproces. Uit het rapport over het participatieproces blijkt dat de gesprekken zijn gevoerd en dat ze snel zijn opgestart. Voor zover de Gelderse Tien van toepassing is, blijkt daaruit niet dat initiatiefnemer bij de omwonenden ook de locatie van het zonnepark moet bespreken. Daaruit blijkt alleen dat bij omwonenden informatie moet worden opgehaald over wat ze van het zonnepark vinden. Eiseres heeft voldoende onderbouwd dat zij met omwonenden in gesprek is geweest. Er zijn geen gespreksverslagen overgelegd maar uit het rapport over het participatieproces, en de later ingestelde zienswijzen is voldoende duidelijk geworden wat de omwonenden van het plan vinden.

Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom de omwonenden onvoldoende en te laat betrokken zijn bij het project door de initiatiefnemer.

9.5. Daarbij weegt ook mee dat bij de zonneparken [naam] en [naam] ook gesprekken gevoerd zijn om het plan toe te lichten, maar aan omwonenden ook niet de mogelijkheid geboden is om mee te beslissen over de locatie. Volgens eiseres handelt het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat bij deze zonneparken geen punt is gemaakt over de participatie. Het college heeft niet betwist dat bij de andere zonneparken de omgevingsdialoog en het participatieproces wel voldoende was. Ook op dit punt heeft het college onvoldoende gemotiveerd waarom het bij eiseres dan anders is beoordeeld.

Draagvlak

10. Een andere weigeringsgrond is dat het draagvlak voor het zonnepark ontbreekt. Er zijn drie omwonenden van het zonnepark en zij zijn alle drie tegen het zonnepark. Daarom is de gemeente tot de conclusie gekomen dat het draagvlak voor het zonnepark ontbreekt. In de visie is het draagvlak opgenomen als een van de beoordelingscriteria. Het zonnepark is zowel in zone 4 als 5 ingepland, voor beide zones geldt dat er sprake moet zijn van een breed maatschappelijk draagvlak vanuit de omgeving. Gelet op het gebrek aan participatie en het verzet door de omwonenden heeft het college geconcludeerd dat er onvoldoende draagvlak is voor het zonnepark. Dit is volgens het college niet de enige reden waarom de omgevingsvergunning is geweigerd en ook niet de doorslaggevende reden.

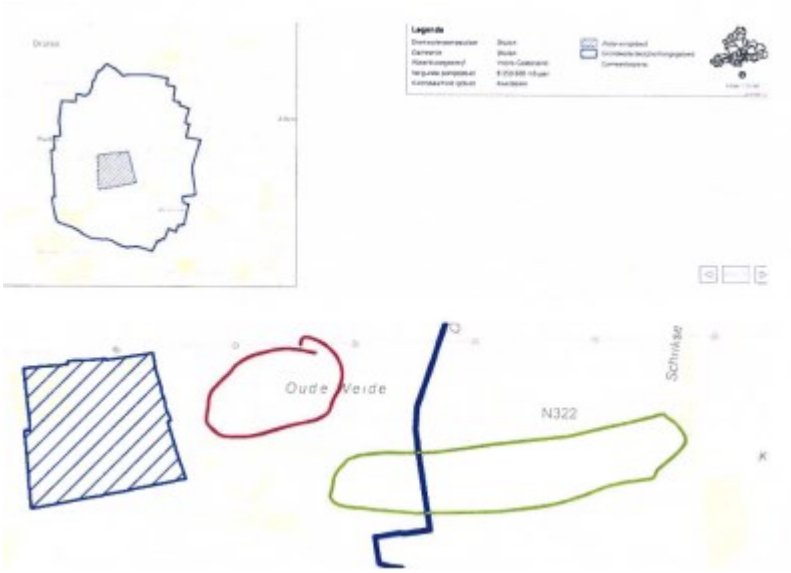
10.1. De rechtbank overweegt dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom er onvoldoende draagvlak is. In de visie staat alleen dat er breed maatschappelijk draagvlak moet zijn uit de omgeving. Daarbij is het niet direct duidelijk wie tot die omgeving behoren en wanneer het draagvlak voldoende is. Ter zitting gaf het college aan dat het draagvlak wordt beoordeeld op basis van het aantal zienswijzen dat is ingediend tegen het plan. Door de drie omwonenden is een zienswijze ingediend. De ter zitting gemaakte opmerking dat er drie omwonenden zijn, die alle drie tegen zijn is onvoldoende motivering. Ten overvloede overweegt de rechtbank nog dat het ontbreken van draagvlak geen dragend argument kan zijn voor het weigeren van planologische medewerking.14 Er moet een afweging gemaakt worden op grond van ruimtelijke motieven.

Tussenconclusie

11. Gelet op wat de rechtbank hiervoor heeft overwogen slaagt de beroepsgrond. Het college heeft haar besluit op de punten van het voorzorgsbeginsel, het participatieproces en het ontbreken van draagvlak onvoldoende gemotiveerd. De rechtbank zal voor de goede proceseconomie nog een aantal andere beroepsgronden behandelen en daarna de conclusie en gevolgen van de beoordeling weergeven.

<u>Gelijkheidsbeginsel</u>

12. Eiseres stelt dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden omdat het zonnepark [naam] wel een omgevingsvergunning heeft gekregen. [naam] ligt in hetzelfde grondwaterbeschermingsgebied en moet dus aan dezelfde regels worden getoetst. Bij [naam] is de kwaliteit van grondwater/drinkwater geen discussie geweest. Dat het zonnepark [naam] maar voor 25% in het grondwaterbeschermingsgebied ligt en door de opstelling van de panelen anders is doet daar niet aan af volgens eiseres. Omdat het gaat om de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een zonnepark binnen een grondwaterbeschermingsgebied.



Afbeelding 1: rode cirkel is zonnepark [naam] . Groen is zonnepark [naam]. De blauwe lijn is de grens van het grondwaterbeschermingsgebied.

12.1. Voor het zonnepark [naam] is op 28 september 2021 een omgevingsvergunning verleend. De opstelling van [naam] is een zuid opstelling. Dit in tegenstelling tot [naam] waarbij de bedoeling is een oost-west opstelling. Het college heeft op de zitting toegelicht dat bij [naam] een klein deel van de panelen in het grondwaterbeschermingsgebied ligt, terwijl [naam] volledig in het grondwaterbeschermingsgebied is gepland en dichter bij het waterwingebied. Bij [naam] zijn ook aanvullende voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden zoals dat de vergunninghouder in samenspraak met het bevoegd gezag een plan op moet stellen voor de monitoring van de kwaliteit van het grondwater. Gelet op al deze punten is er geen sprake van gelijke gevallen.

12.2. Deze beroepsgrond slaagt niet.

<u>Vertrouwensbeginsel</u>

13. In de nadere toelichting op de beroepsgronden, ontvangen op 13 maart 2023, beroept eiseres zich op schending van het vertrouwensbeginsel. De rechtbank moet eerst beoordelen of dit een nieuwe beroepsgrond is, die nog toelaatbaar is gelet op artikel 1.6a van de Chw.

13.1. In artikel 1.6a van de Chw is bepaald dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Volgens het college is het beroep op het vertrouwensbeginsel een nieuwe beroepsgrond, en is dit dus te laat aangevoerd.

13.2. Artikel 11 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bepaald dat de Crisis- en herstelwet van toepassing moet zijn verklaard in het besluit. Als dat het geval is, dan mogen de beroepsgronden niet meer worden aangevuld. Uit het besluit en publicatie van 19 januari 2022 blijkt niet dat de Chw van toepassing is. Voor zover er al sprake is van een nieuwe beroepsgrond, is de beroepsgrond wel toelaatbaar omdat de Chw niet van toepassing is verklaard.

13.3. Volgens eiseres is door het college een positief principebesluit genomen met de brief van 21 mei 2021 en kwalificeert dit principebesluit als een toezegging die afkomstig is van het college. Eiseres doet daarom een beroep op het vertrouwensbeginsel.

13.4. Voor de bespreking van het betoog over het vertrouwensbeginsel hanteert de rechtbank het stappenplan zoals uiteengezet in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019.15

13.5. De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating of gedraging waarop de betrokkene zich beroept, namelijk de vraag of die uitlating of gedraging kan worden gekwalificeerd als een toezegging. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. Die betreft de belangenafweging. In het kader daarvan moet de vraag worden beantwoord of geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de gewekte verwachtingen in de weg staan.

13.6. In de brief van 21 mei 2021 is als onderwerp opgenomen: *Brief uitslag principe uitspraak*. Verder staat in de brief:

()

Bestemmingsplan

Wij hebben uw schetsplan getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan Buitengebied met de bestemming Agrarisch. Uw plan is in strijd met de regels van dit bestemmingsplan.

Om medewerking te kunnen verlenen aan het project is een procedure op grond van art. 2.1 lid 1 onder c jo art. 2.12 lid 1 sub a onder 1 Wabo vereist, een zogeheten projectafwijkingsbesluit. Voor deze ontwikkeling heeft u een nadere ruimtelijke onderbouwing opgesteld. Wij hebben hierover met u vooroverleg gevoerd en daaruit is voortgekomen dat medewerking in beginsel mogelijk is.

Ingediende aanvraag omgevingsvergunning

U heeft inmiddels een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend, welke onder nummer 022591437 is geregistreerd. Het project zal verder in het kader van de ingediende aanvraag worden beoordeeld.

()

13.7. Uit deze brief volgt niet dat het college een ongeclausuleerde toezegging heeft gedaan dat de omgevingsvergunning wordt verleend. Uit de brief blijkt duidelijk dat de aanvraag nog moet worden beoordeeld. De brief is slechts een bevestiging dat medewerking mogelijk is. De eerste stap van het stappenplan wordt daarom niet gehaald. Verder is het de vraag of het college in dit geval wel het bevoegd gezag is omdat een vvgb is vereist voor het verlenen van de omgevingsvergunning en de vvgb alleen door de gemeenteraad kan worden afgegeven. Als de gemeenteraad de vvgb weigert moet het college ook de omgevingsvergunning weigeren. Eiseres is een professionele partij die weet dat een vvgb nog nodig is, zodat zij ook daarom wist dat het college geen ongeclausuleerde toezegging kon doen.

13.8. Deze beroepsgrond slaagt niet.

14. De rechtbank acht het niet noodzakelijk om de overige beroepsgronden te behandelen, omdat het college nog een nieuw besluit moet nemen.

Conclusie en gevolgen

15. Het beroep is gegrond. Omdat het bestreden besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel op de punten van het voorzorgsbeginsel, het participatieproces en het ontbreken van draagvlak, heeft het college het besluit onvoldoende gemotiveerd. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank ziet geen mogelijkheden om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten of zelf een beslissing te nemen. Het college zal opnieuw moeten beslissen op de aanvraag. Daaraan voorafgaand zal de gemeenteraad opnieuw moeten beoordelen of hij een verklaring van geen bedenkingen wil verlenen.

15.1. Omdat het beroep gegrond is moet het college het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt 1.674,- omdat de gemachtigde van eiseres een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. Verder zijn er geen kosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 19 januari 2022;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat het college het griffierecht van 365 aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van 1.674,- aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D. Bruinse-Pot, rechter, in aanwezigheid van mr. A.M. van Gerwen, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op:

griffier	rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Op het hoger beroep tegen deze uitspraak is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

Op grond van artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet kunnen na genoemde zes weken geen gronden meer worden aangevoerd.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald,

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

()

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°.met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°.in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°.in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

()

Besluit omgevingsrecht

Artikel 6.5. Afwijken bestemmingsplan of beheersverordening

1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.

2. De verklaring kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

3. De gemeenteraad kan categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

4. In gevallen waarin artikel 3.1, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.34 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is, wordt in het eerste lid in plaats van «gemeenteraad van de gemeente» gelezen «provinciale staten van de provincie» en wordt in het derde lid in plaats van «De gemeenteraad kan» gelezen: De provinciale staten kunnen.

---

[1] artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wabo.

[2] artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b van de Wabo.

[3] artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wabo.

[4] kadastraal bekend D 704, 732, 733 en 734 te Druten.

[5] Artikel 1.1, eerste lid, onder a, Crisis- en herstelwet in samenhang met bijlage I, onder 1.1 bij de Crisis- en herstelwet.

[6] ECLI:NL:RVS:2022:556, r.o. 4.2.

[7] L. Kok e.a., Zonneparken en bodemafdekking, Bodem 2017/4.

[8] F. van der Zee e.a. Zonneparken natuur en landbouw, Wageningen Environmental Research rapport, no. 2945.

[9] M. Rutgers e.a., Rubisco of PV, isnt that the question? Bodem 2021/1.

[10] D. Wetzel, Studie Warnt vor Umweltrisiken durch Solarmodule Welt 13 mei 2018.

[11] Artikel 35.2 van de planregels.

[12] Artikel 35.1.1. onder c van de planregels.

[13] Visie op zonne-energie, gemeente Druten & Wijchen, 20 februari 2020 vastgesteld.

[14] ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639.

[15] ECLI:NL:RVS:2019:1694.
